Internationally Trained
Workers Project – Ottawa

Projet des professionnels
de formation internationale – Ottawa

Draft Report

MOVING FORWARD

A Strategy for the Integration of
Internationally Trained Workers in Ottawa

February, 2004

Canadian Labour
and Business Centre

United Way Ottawa Centraide Ottawa

WORLD SKILLS
COMPÉTENCES MONDIALES

106-04389/

INTRODUCTION

In recent years, immigration has become the major contributor to Canada's population and labour force growth. Each year the province of Ontario receives over 100,000 immigrants, which is approximately 60% of all immigrants to Canada. After Toronto, the city of Ottawa is the destination of choice.

The percentage of Canada's immigrants who settle in Ottawa has remained at about 3% of all immigration to Canada over the past few years. Between 1996 and 2001, immigration made up 38% of Ottawa's population growth. More remarkable is the fact that 51% of those who immigrated to Ottawa in 2002 held a university degree. In the same year, 5.7% of all Canada's new immigrants with a Ph.D. intended to settle in Ottawa, almost twice the overall Ottawa settlement rate of 3.1% – the number of immigrants with a doctorate in that year exceeded the annual number of Ph.D.s granted by the two local universities combined.

However in Ottawa, as in many other urban centres across the country, recently landed immigrants have a considerably lower labour force participation rate and a significantly higher unemployment rate than the Canadian-born. This is despite a high level of language knowledge, and education levels on par with, or higher than, those of the Canadian-born. The failure to recognize their credentials contributes to higher levels of unemployment among them and to a poor match between jobs and skills. Recent Ottawa immigrants aged 25 to 44 with a university degree were four times more likely than their Canadian-born counterparts to be unemployed. Even more alarming is the fact that for some recent immigrants, the transition from immigration to employment never happens. In light of the above, the case is increasingly clear that more can be done to facilitate the integration of immigrants and members of visible minorities into local labour markets.

An analysis of the 2001 census data reveals that the length and intensity of unemployment among recent immigrants have worsened compared to the Canadian average and to the situation that prevailed twenty years ago, amounting to "a transition penalty" (Canadian Labour and Business Centre, 2003). Another study observes that despite an average level of education that was higher than that of previous immigrant cohorts and of Canadians as a whole, recent immigrants' employment rate and earnings are lower than the Canadian average (Misact, 2003).

In an effort to address these labour market integration issues, the Ottawa Internationally-Trained Workers project has been developed under the partnership of United Way/ Centraide Ottawa, the Canadian Labour and Business Centre, and LASI[1] World Skills. The project's overall goal is to develop a community-based strategy aimed at facilitating the accreditation and integration of internationally-trained workers into the Ottawa economy.

[1] Local Agencies Serving Immigrants: an umbrella group of six settlement agencies in Ottawa which have come together to sponsor World Skills.

Barriers to the successful integration of internationally-trained workers

Barriers to the integration of internationally-trained workers into the labour market are well documented. The following are the most commonly cited:

- Difficulty in gaining recognition of international credentials due to unfamiliarity of regulatory bodies, employers, and academic institutions with international educational, training, technological, and professional standards;
- Lack of information for newcomers about how to access a profession or trade;
- Difficulty in gaining recognition of international work experience by occupational regulatory bodies and employers;
- The absence of appeal processes for those unfairly denied entry to regulated occupations;
- Lack of access to adequate, occupation-specific educational/training upgrading, language training and testing;
- Lack of uniformity of standards in regulated occupations across provinces and territories;
- Lack of Canadian experience making it difficult to access employment;
- Piecemeal nature of interventions by nongovernmental organizations in their support to internationally-trained immigrants;
- Costs and resources: not enough information about the costs and resources associated with credentials recognition;
- Complexity of the challenge: issues of translation and authentication of qualifications, and the autonomous nature of assessing institutions; and
- Attitudes and approaches: comfort with status quo, complacency and a lack of a sense of urgency, and the existence of ethnocentrism and stereotyping.

A recent article published that the 'barriers that make access to the labour market difficult for immigrants are systemic'(McIssac, 2003). The author singles out the non- recognition of credentials and experience by Canadian employers, educational institutions, and professional regulatory bodies as a key barrier, while noting the significance of other obstacles such as: (1) a lack of information about labour market integration provided to applicants overseas before they arrive in Canada; (2) the requirement that immigrants have Canadian work experience; (3) the lack of effective tools to assess qualifications; and (4) the lack of labour market language training and bridging programs to address specific gaps in qualifications.

Much is known about what the barriers to the integration of internationally-trained workers into the economy are. Less is known on how to successfully overcome the barriers.

Systemic approaches and local strategies

A perusal of the literature makes it clear that there is a wealth of initiatives and programs in place nationally and in a growing number of provinces – although some would argue that it is not enough – which are designed to alleviate the barriers preventing internationally-trained workers from getting their credentials and work experience recognized, and from matching their skills and qualifications to suitable employment. It is also clear, however, that most of these initiatives are either ad hoc, short term, or focused on a single occupation/trade or region. Partly as recognition of that, a few recent initiatives have deliberately been put in place with a view to promote a more comprehensive, systematic approach to removing these barriers. The following provides highlights of a recent initiative in the Greater Toronto Area.

The Maytree Foundation's model

The Maytree Foundation (2002)[2] has argued for a more comprehensive approach to integrating immigrant workers into the Canadian economy. In *Fulfilling the Promise: Integrating Immigrant Skills into the Canadian Economy*, the foundation in collaboration with Naomi Alboim proposes a systemic approach to the integration of skilled immigrants into Canada's labour markets.

The proposed approach encompasses a number of 'system components,' which can be summarized as follows:

a) Incentives for stakeholders to collaborate in designing, delivering and evaluating programs and services, and for immigrants to access them.

b) Services and programs in the areas of: information; assessment services; expert advice; and bridging programs to fill identified gaps.

c) Leaders Council to foster collaboration, identify priorities and linkages, and communicates results.

One of the central feature of Maytree's proposed approach is that it requires all stakeholders to work together to find and implement solutions. It thus offers an advantage over the current system of ad hoc initiatives promoted by various stakeholders without much coordination or integration.

While it is clear that some of the most significant barriers to the integration of internationally-trained workers are systemic – and their removal beyond the capacity of local stakeholders — it is also important that solutions correspond with each community's particular demographic characteristics, labour market needs and capacities, and industry trends (McIsaac, 2003).

Adapting solutions to a local environment helps ensure that solutions reflect local priorities and foster vertical and horizontal collaboration and co-ordination between

[2] The Maytree Foundation is a private Canadian charitable foundation that has been active in supporting the settlement of refugees and immigrants since 1987.

governments and their various departments. It has been pointed out that 'solutions require an approach that is coordinated and engages all the relevant stakeholders,' and that a road map for local intervention can be suggested: convene the relevant stakeholders; identify local priorities; provide advice to federal and provincial governments; and coordinate and integrate programs and initiatives.

Toronto Region Immigrant Employment Council (TRIEC)

The case for a local strategy to integrate internationally-trained workers into the labour market has also been made in the Greater Toronto Area (GTA). As part of its efforts to more fully integrate its immigrants, the City of Toronto along with key stakeholders has promoted the concept of a *local immigrant employment council* (TRIEC).

To a large extent, TRIEC is a local adaptation of the Maytree national model, in that it brings together all the relevant stakeholders around the table and seeks to find solutions that fit the local context (the Maytree Foundation has in fact acted as a resource organization in the proposed design of the Council, and will likely coordinate the creation and operation of its secretariat). Also worth noting are the following points:

- The TRIEC represents an attempt to address the ad hoc nature of other initiatives designed to ease the integration of foreign-trained workers into the labour market. In principle, TRIEC is designed to have continuity by means of a flexible regional structure that brings to the table all the major stakeholders.
- Not unrelated to the above, the TRIEC model is trying to address the sustainability issue that has plagued so many ad hoc initiatives, by establishing a core Council and by seeking core funding for its operations. Obviously, it remains to be seen whether indeed the Council will be able to secure such funding and commitment from key stakeholders, but the approach it is using to tackle these challenges is most appropriate.
- The TRIEC is also being designed with flexibility in mind, thanks to its reliance upon working groups for tackling emerging or pressing issues, drawing as needed from the most relevant expertise and resources.

2. BUILDING A STRATGEY FOR OTTAWA

Background

This project was funded under the umbrella of the Voluntary Sector Initiative by the former Human Resource Development Canada[3]. The specific objectives of the project were: 1) to develop a community based strategy to support the integration of internationally-trained workers into the labour market; 2) to establish a coordinated and sustainable approach to the assessment and recognition of skills and credentials and 3) to help develop capacity in the voluntary sector. An essential project requirement was to focus efforts at the level of individual occupational groups, ensuring that there would be a match between supply of internationally-trained workers on the one hand, and demand for workers in the occupations they were trained for, on the other. The project thus involved establishing occupation-specific working groups in five areas – teachers, engineers, doctors, nurses and masons, with representation on each of the groups that includes people from the immigrant community, service agencies, employers, regulating bodies, training or educational institutions and others that who add expertise to this part of the project. These occupational groups were chosen because a reasonable level of (current or future) demand for workers in these occupations was predicted, and corresponding numbers of internationally-trained workers existed in the LASI World Skills database.

Two or three meetings were held with each group – except for the doctors for whom a focus group was held in October, 2003,which focused on the identification of barriers to labour market integration, and solutions to removing these barriers. The following provides an analysis of the process that underlies the occupational group meetings, then describes the barriers and solutions that were common to the four groups, and finally discusses recommended actions and outcomes.

2.1 Process

Beyond the specific knowledge to be derived from the identification of barriers, solutions and actions that come from the occupational group discussions, much of the project's value add originates from its original, occupation-specific approach to integrating foreign-trained workers into the local labour market. As compared to proposed models or existing strategies designed to facilitate the integration of foreign-trained workers into the economy, the Ottawa project presents some unique features that are worth discussing. The following describes the major steps that have so far been undertaken during the project's life.

Step 1: Project planning and management

One of the project's central premises is the reliance upon local partnerships as a means to design and deliver an approach sensitive to local conditions and needs, building upon

[3] The former department of Human Resources Development Canada has been split into two: Human Resources and Skill Development (HRSD) and department of Social Development (SD).

local talent and resources, and applicable to other areas experiencing similar difficulties. In Ottawa, this partnership includes United Way/Centraide Ottawa, the Canadian Labour and Business Centre, and LASI World Skills as leading partners, and other key stakeholders involved at the level of specific occupational groups. As well, a Steering Committee comprised of the three levels of government, labour, and local community agencies guides and oversees the project. Members from this Committee have been working closely with those involved locally, particularly with the City of Ottawa and TalentWorks under the Ottawa Centre for Research and Innovation (OCRI), to ensure that the project builds on, and integrates with other workforce development initiatives and the broad community planning exercises that are currently underway.

Step 2: Analysis of local labour market supply and demand conditions

In order to meet one of the project's requirements that it remains in line with local labour market conditions, a careful analysis of local labour market supply and demand conditions was carried out. The goal was to ensure that the professions and trades to be targeted for support meet the following conditions at the occupational level: (1) a reasonable level of demand exists – that is, supply does not exceed demand – so that internationally-trained workers would have a fair chance of finding employment in their field of expertise; (2) prognostics for growth in employment are generally favorable so that employment opportunities would reasonably exist in both the short and the mid-term; and (3) there is a sufficient pool of internationally-trained workers in the targeted occupational groups.

In order to meet conditions (1) and (2), collaboration was sought after from the local HRDC office in order to access occupational-specific data. The obtained data were combined with that from other sources – historical Census and Labour Force Survey data – in order to produce detailed, occupation-specific analyses. On the supply side, the LASI database was used to complement other secondary data, and it allowed researchers to get a sense of the number of internationally-trained workers living in the Ottawa region who were looking for employment in their field of study. Recent statistics from Citizenship and Immigration Canada were also obtained, and they were used to construct a profile of immigrants in the Ottawa region that included information on their demographic characteristics.

Step 3: Identification of occupational groups to be targeted

By combining data on trends, supply, and demand, the research team was able to come up with a short list of occupations that met the above-noted conditions. The following observations can be made about the challenges that were faced in trying to come up with a relevant list of occupations:

1. There is little by way of detailed and up-to-date labour market information that is local and occupation-specific. As a result, it is difficult to get an accurate and recent analysis of supply and demand conditions at that level;

2. It is equally difficult to accurately portray immigrants who are qualified and willing to work in any given occupation, since existing databases are not designed to meet this labour market-related purpose.

That said, access to detailed labour market information is crucial for any approach designed to facilitate the transition of internationally-trained workers on the basis of local needs and economic conditions.

Step 4: Occupation-specific stakeholder meetings

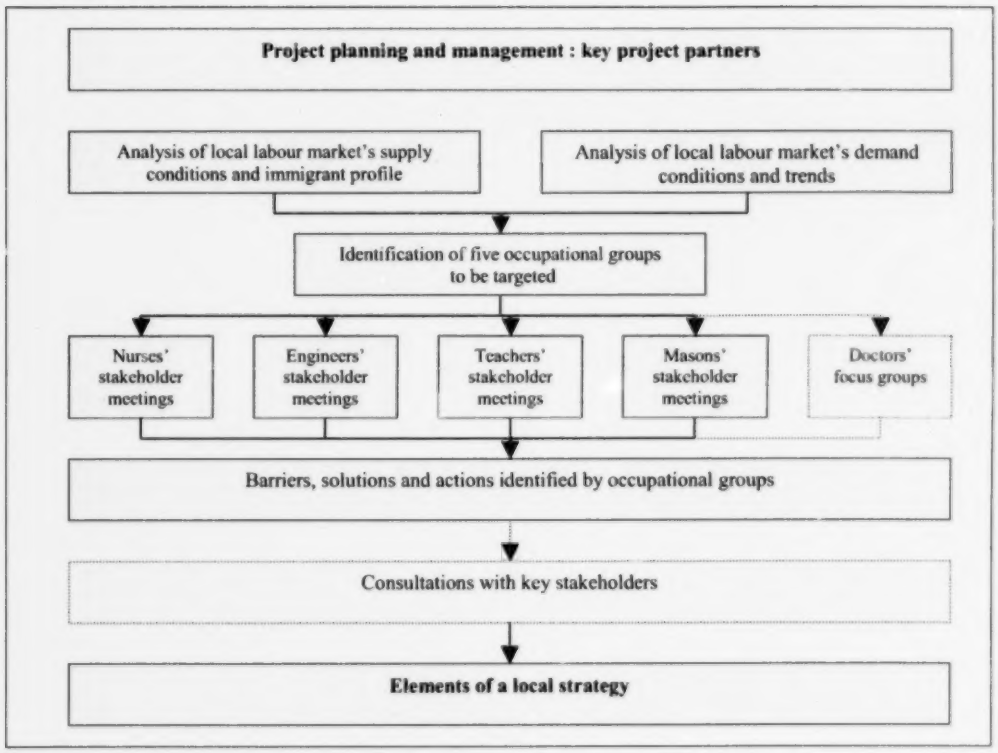
The labour market and immigrant profile analyses resulted in five groups being selected for inclusion in the project. The next step was to form working groups for each of the occupations, whose role would be to identify and discuss:

1) Barriers and issues affecting the integration of internationally-trained workers into the labour market;
2) Possible solutions to the identified barriers and issues; and
3) Recommendations or actions that could provide strategic direction for the integration of the workers, and elements of a local strategy.

The composition of each group varied – reflecting the specific regulatory and labour market environment of each profession/trade – but generally included representation from the following groups:

- Individuals who were internationally-trained in the highlighted profession or trade, and who are employed or not;
- Regulatory agencies or bodies responsible for accreditation;
- Educational institutions;
- Local, provincial and federal government with responsibility for employment or for professional development;
- Professional associations or unions representing the workers; and,
- Employers.

Project Framework


Project planning and management : key project partners
Analysis of local labour market's supply conditions and immigrant profile
Analysis of local labour market's demand conditions and trends
Identification of five occupational groups to be targeted
Nurses' stakeholder meetings
Engineers' stakeholder meetings
Teachers' stakeholder meetings
Masons' stakeholder meetings
Doctors' focus groups
Barriers, solutions and actions identified by occupational groups
Consultations with key stakeholders
Elements of a local strategy

2.2 Barriers and solutions

A good proportion of the discussions held during the occupational group sessions focused on the specific barriers faced by internationally-trained workers in their attempt to find employment in the profession or trade. The list of barriers is long and runs the gamut from difficulties in accessing labour market information *prior* to moving into Canada, to difficulties adjusting to the workplace once established in a job. In this section, we provide an overview of these barriers, focusing on commonalties among the various occupational groups. The discussion is organized according to the various steps that exist along the immigration to labour market integration spectrum.

Table 1
Barriers identified by the four occupational group participants

Type of barriers	*Barrier identified by...*				
	Teachers	*Engineers*	*Masons*	*Nurses*	*Doctors*
1. Access to information					
Lack of knowledge of/information on accreditation process	■			■	■
Lack of knowledge of/information on licensing requirement			■		
Lack of knowledge of/information on job opportunities			■		
Lack of knowledge about available local agencies services					
Lack of knowledge about available government services	■				
2. Licensing and accreditation					
Bureaucracy	■	■			■
Difficulty in obtaining documentation from abroad	■		■		
Heavy/unrealistic requirements regarding documentation	■	■			
Financial cost of accreditation too high				■	■
Lack of availability of prior learning assessment			■		■
3. Access to expert advice, support					
Lack of mentoring and/or apprenticeship	■				
4. Upgrading and training					
Lack of financial assistance/bridging programs			■	■	■
Difficult access to/lack of academic/basic skills training					
Difficult access to workplace-based language training		■		■	
Difficult access/availability of technical skills training					
Difficult access to internships/in-residence programs		■			■

■ Severe/common barrier Minor/uncommon barrier

5. Knowledge of Canadian workplace practices					
Lack of Canadian experience/job opportunities	■	■	■	■	
Lack of knowledge of Canadian standards, regulations					
Lack of knowledge of working culture, values	■				
6. Access to labour market/employment opportunities					
Difficulty adjusting to/lack of knowledge of the culture					
Lack of jobs/employment opportunities		■			
Lack of assistance for addressing mobility issues					
Cultural bias, racism at time of hiring	■				
Lack of employer contacts	■	■	■	■	

■ Severe/common barrier Minor/uncommon barrier

Source: Canadian Labour and Business Centre, *Occupational Group Proceedings*, 2003.

As one can see from Table 1, the range of barriers encountered by immigrants who were trained as teachers, masons, engineers, nurses or doctors is quite broad. This observation suggests that there is not a single most important barrier that all internationally-trained workers have to face and, thus there is no single solution that can be designed to alleviate these barriers. That said, the following comments can be made:

- *Lack of information* of available programs and services was identified by many participants. In addition the importance of expert advice and support was identified as critical to success.
- *Lack of employer contacts* has been identified as a severe barrier by participants from three of the four occupational groups, ranking as one of the most important/common barrier. Clearly, working with employers will be central to designing a local strategy that can bring results.
- Equally severe is the *lack of Canadian work experience* leading to lack of employment opportunities. Again, participants from three of the four occupational groups made mention of it as a common barrier to access to employment opportunities. Participants also noted the importance of understanding the culture of Canadian workplaces.
- Barriers related to licensing and accreditation – in particular the bureaucracy, difficulty in obtaining documentation from abroad, and heavy or unrealistic requirements – have been identified by a large proportion of participants as common barriers.
- Lack of knowledge of local labour market information and employment opportunities was also cited as an impediment.

Perhaps the single most important generalization that can be derived from the above observations is that barriers are unique to each type occupation or trade and, one might suspect, they also vary widely from one local labour market to the next.

2.3 Recommended solutions and project outcomes

Given the relatively large number of specific solutions identified and recommendations made by the various occupational groups, this section of the report focuses on those solutions that may have more universal application, even if they have not necessarily been reported by all (or most of) the occupational groups. The solutions are organized according to the type of stakeholders to which they are addressed.

Table 2
Summary of specific solutions proposed to alleviate barriers
By occupational group and by stakeholder

Type of stakeholder	*Solution identified by...*				
	Teachers	*Engineers*	*Masons*	*Nurses*	*Doctors*
Accreditation and licensing bodies					
• Develop simple-to-understand flowchart of the accreditation process	■				■
• Have a 1-800 number that is widely known or a 'government online'	■				
• Ontario College of Teachers to revise its orientation package	■				
• More effective, widespread use of Prior Learning Assessment and Recognition (PLAR)			■	■	■
Educational institutions					
• More effective, targeted language training		■	■	■	■
• Greater consistency for training; more compulsory programs			■		
Employers					
• Employers to make available information about shortages early on	■		■		
• Employers to send information about openings to local agencies	■		■		
• Promote coaching to help understand cultural aspect of the workplace		■	■	■	■
Internationally-trained workers					
• Some of them might provide mentoring to less experienced ones	■	■		■	
• Offer to do volunteer work to know employers/get experience	■	■			
• Form association/network to support and assist newcomers	■				■
• Attend seminars put up by employers, job fairs	■	■			
• Try to meet employers/professors informally; strategic use of emails		■			
Local agencies serving immigrants					
• Form groups of local volunteers to support immigrants with process	■			■	
• Organize occupation-specific conferences/workshops	■	■			
Professional associations/unions					
• Assistance with mentoring, job shadowing	■		■		
• Have unions involved in screening/assessment of candidates			■		
Federal government					
• CIC to provide occupation-specific info kits to new immigrants	■		■	■	
• CIC to rely more upon Internet to ease access to timely info	■	■			
• CIC to provide detailed lists of local agencies serving immigrants	■				
• HRDC should work with accrediting body to improve recognition		■			
• HRDC should raise awareness about its Foreign Worker program		■			

Provincial government					
• Make financial assistance programs better suited to immigrants					
Others					
• Need for better coordination between government agencies					
• Develop incentive program for employers					

Source: Canadian Labour and Business Centre, *Occupational Group Proceedings*, 2003.

One can see from the above table that, at one end of the spectrum, some of the solutions identified by occupational group participants find broader acceptance. At the other, some solutions are occupation specific, to the point that they have little relevance to all occupational groups. In terms of the former, the following solutions have been put forward by four of the five groups: better access to language training adapted to the workplace; access mentoring that would be supported by more established, experienced internationally-trained workers; and availability of financial assistance programs that are better suited to the particular needs of internationally-trained workers.

Beyond that, Table 2 shows that a significant proportion of the proposed solutions are of relevance to only one or two of the five groups – which is hardly surprising. It is clear, thus, that solutions to the barriers identified by the various occupational group participants need to closely match the particular needs, conditions and circumstances of these individual groups, making it difficult to suggest a set of solutions that will address the needs of all groups and, at the same time, that would be specific/detailed enough to be useful.

3. LESSONS LEARNED

By and large, one of the central lessons to be learned from the project is that *the process* of planning together, forming partnerships, and gathering in the same room stakeholders on an occupation-specific basis can bring nearly as much value as the information on barriers and solutions that is generated from these meetings.

There were few surprises in terms of the nature of the barriers and the solutions that were identified by occupational group participants, although this type of information should not be discounted as unimportant. Clearly, the information can and should be used to provide a focal point for intervention at the level of individual stakeholders, on an occupation-specific basis. Beyond that, however, much value was derived from planning and undertaking a local process of identifying and removing barriers for the integration of internationally-trained workers. In particular:

- *Informal information exchange*: during the course of several meetings, misconceptions about, for instance, accreditation or university admission requirements were cleared simply by having representatives from the various stakeholder groups present in the room and explaining their position. Such exchanges proved more effective at conveying important, often complex information, than relying upon other means of communication.
- *Direct project-related outcomes*: As a result of the project, formal and informal networks of contacts were developed, stakeholder visibility increased, and some specific outcomes emerged:
    - The Ottawa Centre for Research and Innovation (OCRI) has received funding from HRSD to conduct research on Immigrant Needs Assessment in Ottawa.
    - Bridging Program: The Ontario College of Education, The Ontario Teacher's Federation, LASI/World Skills and Skills for Change in Toronto, along with partners among a number of school boards and faculties of education will develop an 18-month bridging program for international teachers who are already licensed but need to supplement their training with some Canadian experience
    - CAN: Building on the experience of this project LASI/World Skills has offered Career Access for Newcomers (CAN). CAN will provide sector specific employment services for health care professionals, non-IT engineers, trades accounting/finance and teachers. The partnership includes licensing bodies, educational institutions, employers, professional associations, community partners and government.
- *Creation of local linkages*: Although more difficult to measure, several of the stakeholders that were involved in the project have created linkages with other organizations, as a result of their participation in the occupational group discussions and subsequent trust building. The local HRDC office, the local

Ministry of Training, Colleges and Universities office, OCRI, the local colleges and universities, to name a few, are some of the organizations with which linkages were established.

- *Building of local capacity*: By pooling together resources and sharing expertise, several of the occupational group's participating organizations have been able to develop their own capacity, either by internalizing newly-acquired knowledge and information, or by adapting their practice to account for new, more collaborative ways of 'doing things.' Again, such capacity building is difficult to measure but anecdotal evidence suggests that it represents a significant project outcome.

Another crucial lesson to be learned from the project is the importance of targeting project interventions according to sound labour market analysis. There would be little point of designing interventions for occupations for which there is little demand, or where there is no available supply of internationally-trained workers. Likewise, broad-based strategies designed around a universal approach – with little consideration for occupation-specific supply and demand conditions – would have, in our view, little chance of succeeding.

It is clear, despite some of these concerns, the process of bringing all the stakeholders together yielded innumerable benefits.

4. A STRATEGY FOR OTTAWA

As seen in previous chapters, there is widespread recognition of the problems. However, there is less agreement of what strategy needs to be put in place to provide a comprehensive solution. The settlement and integration process for immigrants is complex, involving many parties. It is fragmented and confusing. What is needed is a comprehensive local strategy designed to remove barriers to the integration of internationally-trained workers.

The Current Situation

Over and above the specific barriers experienced by immigrants and described previously, policy and services lack vertical coordination. And although the cities and larger municipalities are where immigrants settle, there is no formal and effective mechanism for municipalities or other key stakeholders to engage in the integration process.

There are currently many levels of government engaged in some form of support. For the Federal Government, participation involves the Departments of Citizenship and Immigration Canada, Human Resources and Skills Development, Industry Canada, and Heritage Canada. At the provincial level, it is the Ministries of Training, Colleges and Universities and Citizenship and Immigration. The City of Ottawa provides a variety of support and services as well. Within governments there are often a number of departments involved, but there is clearly a lack of planning and coordination.

There are also the various requirements of educational institutions such as colleges and universities and the regulatory and licensing bodies for each occupation or profession.

The end result is frustration, underemployment and unemployment. Many immigrants to our city feel that those involved in facilitating their labour market integration have not lived up to their promises. Immigrants find despite their best efforts, they are prevented from practicing the profession or trade for which they trained.

Ottawa needs a local strategy to help integrate internationally-trained workers into the labour market, a strategy that builds on existing programs and services, a strategy that would also serve reinforce current linkages and create new ones. Ottawa needs a strategy that can be sustained over the long term.

Such a strategy would:

- Encompass a multi-stakeholder approach;
- Build on existing services and programs;
- Reinforce existing linkages and create new ones; and,
- Be flexible to respond to changes in the economy.

It is important that all stakeholders be engaged as no one body or group can, by itself, implement solutions to overcome the identified barriers. The strategy envisions a role for everyone.

Governments:

- Greater co-ordination among all levels: City of Ottawa, Government of Ontario (Ministry of Training, Colleges and Universities, Ministry of Citizenship and Immigration, Ministry of Education), Government of Canada (Citizenship and Immigration Canada, Heritage Canada, Human Resources and Skill Development, and Industry Canada);
- Interdepartmental coordination;
- Providing accurate, up-to-date labour market information.

Education and Licensing Bodies:

- Greater coordination among stakeholders;
- Work with provincial bodies to develop mechanisms for mutual recognition and portability of assessments across sectors;
- Develop competency-based assessment tools;
- Collaborating to bridge gaps.

Employers:

- Become champions;
- Sponsor work experience programs (internships, job shadowing);
- Develop mentorship programs;
- Work with labour to develop workplace language programs;
- Identify specific requirements of public and private sector employers.

Labour:

- Must be active participants in strategy;
- Work with employers to develop workplace language programs;
- Engage members in mentorship programs.

Voluntary Organizations:

- Facilitate greater coordination among programs and services;

- Provide information and links to immigrants about training, accreditation, programs and services;
- Respond quickly to changes in the community.

Proposal

In accordance with the research underlying this project *it is suggested that a local leadership council be established to engage all stakeholders in the Ottawa region in an integrated and collaborative approach.* The objective would be to enhance immigrant access to the labour market. Members would include employers, labour, postsecondary institutions, occupational regulatory bodies, immigrant associations, community agencies, and all levels of government.

Possible roles of the council

1. To help create a vibrant and sustainable bridge that links immigrant skills with labour market needs in Ottawa.

2. To convene leaders from a broad range of stakeholders to work collaboratively on action oriented solutions.

The council would help to champion labour market integration of immigrants among region's employers and residents.

As a means of advancing the discussion on what to do next and lay the foundation for a short- to mid-term action plan for a possible Leadership Council, the following provides some guidance as to what actions or initiatives might be carried out by it:

- *Establish Working Groups that will help champion and establish programs to provide internships, mentoring and financial supports.*

An example of this is CareerBridge, an innovative internship program designed to help Canadian organization across all sectors recruit highly skilled recent immigrants who hold valuable international experience and education. CareerBridge works with employers to provide paid internships to new immigrants who qualify for mid-senior level positions. Is it possible to develop similar programs in the regulated professions, taking into account the regulators' requirements? Is it possible to create similar experiences within the unions?

- *Co-ordinate activities with existing groups including TalentWorks and the City of Ottawa*

Both the City of Ottawa through The Ottawa Partnership (TOP) and OCRI's TalentWorks have initiatives underway to address the future labour force requirements of the City of Ottawa. It will be important to co-ordinate the activities of the proposed leadership council with these activities.

- *Develop an inventory of existing programs and services.*

There are many activities across the city, the province, and the country. The challenge will be to build on these activities and not duplicate efforts. One priority should be to map existing programs and services and identify the gaps. From there, it could be possible to fill gaps through the design and delivery of innovative labour market integration programs through current service delivery framework.

- *Co-ordinate the Ottawa initiative with those of other cities.*

Ottawa should build on the experience of similar initiatives currently underway in a number of Canadian cities such as Toronto and Halifax. A number of innovative programs have been funded through the Ontario Ministry of Training, Colleges and Universities. Could those programs be undertaken in Ottawa? The recent announcement of Teachers Bridging Program sponsored by the Ontario College of Education, and World Skills is a good example of this approach.

- *Estimate level and possible sources of funding that would be required to run the Council on a more permanent basis.*

It was clear from the discussions that the issue of sustainability needs to be addressed if the issue of integration is to be adequately dealt with in both the short and the long term. In this context, it is essential to develop a good understanding of what is required to make the Council a reality.

- *Undertake local labour market analysis to help identify intervention priorities.*

While a proposed Leadership Council would likely be involved in all aspects of integrating internationally-trained workers into the Ottawa labour market, it clearly would not have the resources – nor would it be appropriate – to adopt a blanket approach to integration. In this context, it could make sense for it to focus its attention on the occupations for which there is current or anticipated demand AND an available pool of internationally-trained, unemployed or underemployed workers. This will require up-to-date local labour market information.

- *Carry out needs assessment activities for specific occupations or ethnic groups.*

While this project has shed much light about the specific barriers faced by certain occupational groups, there are gaps remaining in our knowledge of barriers faced by other occupational groups that attract a sizable proportion of internationally-trained workers. Likewise, it may be that some groups of internationally-trained workers as

defined by ethnic or linguistics characteristics face particular barriers that other groups don't face. In light of that, it may be appropriate to gather further evidence for these groups, with a view to design and implement appropriate labour market strategies.

Conclusion

The challenge will be to develop a framework that is transparent and welcoming to all the stakeholders. It will be important to define a strategy that fits all but is still flexible to accommodate individual needs. The future growth of the City of Ottawa will be dependent on the successful integration of the internationally-trained workers into the labour market. This will require a commitment of time and resources from all the stakeholders, as we all have a role to play.

Internationally Trained
Workers Project – Ottawa

Projet des professionnels
de formation internationale – Ottawa

Avant-projet

VERS L'AVENIR

Projet des professionnels
de formation internationale - Ottawa

Février 2004

Canadian Labour
and Business Centre

United Way Ottawa Centraide Ottawa

WORLD SKILLS
COMPÉTENCES MONDIALES

INTRODUCTION

Depuis quelques années, l'immigration est devenue le principal moteur de la croissance de la population et de la main-d'œuvre au Canada. Chaque année, l'Ontario reçoit 100 000 immigrants, approximativement 60% de tous les immigrants qui viennent vivre au Canada. Après Toronto, la ville d'Ottawa est leur destination préférée.

Au cours des dernières années, le pourcentage d'immigrants qui sont venus s'installer à Ottawa est demeuré stable, à environ 3% de tous les immigrants canadiens. Entre 1996 et 2001, l'immigration a compté pour 38% de la croissance de la population d'Ottawa. Encore plus remarquable, 51% des immigrants arrivés à Ottawa en 2002 détenaient un diplôme universitaire. Au cours de la même année, 5,7% de tous les immigrants arrivant au Canada avec un doctorat prévoyaient s'installer à Ottawa, presque le double du taux d'immigration de 3,1% à Ottawa. Cette année-là, le nombre d'immigrants possédant un doctorat a dépassé le nombre de doctorats décernés par nos deux universités locales.

Néanmoins, comme dans plusieurs autres centres urbains du pays, les immigrants récemment arrivés à Ottawa connaissent un taux d'emploi très inférieur à celui des gens nés au Canada, et un taux de chômage très supérieur. Cela en dépit d'un niveau élevé de connaissances linguistiques et d'un niveau d'éducation équivalent ou plus élevé que les gens nés au pays. L'absence de reconnaissance de leurs qualifications contribue à créer un niveau plus élevé de chômage parmi eux, et un mauvais rapport emplois/compétences. À Ottawa, les immigrants récents de 25 à 44 ans qui possèdent un diplôme universitaire ont quatre fois plus de chances d'être sans emploi que leurs contreparties nées au Canada. Ce qui est encore plus alarmant, pour certains immigrants récents, la transition de l'immigration à l'emploi ne se produit jamais. À la lumière de ce qui précède, il est de plus en plus clair qu'il faut en faire plus pour faciliter l'intégration des immigrants et des membres des minorités visibles au marché local du travail.

Une analyse des données du recensement de 2001 révèle que la durée et l'intensité du chômage, chez les récents immigrants, ont empiré par rapport à la moyenne canadienne et à la situation qui prévalait il y a 20 ans, constituant de fait une « pénalité de transition » (Centre syndical et patronal du Canada [CSPC], 2003). Un autre étude souligne qu'en dépit d'un niveau d'éducation plus élevé que celui des cohortes précédentes d'immigrants, les niveaux d'emploi et de revenu des immigrants récents sont plus faibles que la moyenne canadienne (Misact, 2003).

Afin de se pencher sur ces questions d'intégration au marché du travail, le Projet des professionnels de formation internationale d'Ottawa a été créé en partenariat par Centraide/United Way Ottawa, le Centre syndical et patronal du Canada, et LASI[1] World Skills. L'objectif global du projet est de mettre au point une stratégie communautaire en vue de faciliter l'accréditation et l'intégration des professionnels de formation internationale dans l'économie d'Ottawa.

[1] *Local Agencies Serving Immigrant*: (Agences locales au service des immigrants): un groupe de coordination formé de six agences d'Ottawa, créé pour commanditer *World Skills*.

Obstacles à l'intégration des professionnels de formation internationale

Les obstacles qui préviennent l'intégration des professionnels de formation internationale au marché du travail sont bien connus. Voici les plus fréquemment mentionnés :

- Difficulté à faire reconnaître des qualifications internationales, à cause du manque de familiarité des organismes de réglementation, des employeurs et des institutions académiques avec les normes d'éducation, de formation, de technologie et normes professionnelle;
- Insuffisance d'informations, pour les nouveaux arrivés, sur les moyens d'accéder à une profession ou un métier;
- Difficulté à faire reconnaître les expériences de travail à l'étranger par les organismes de réglementation et les employeurs;
- L'absence d'un processus d'appel pour ceux et celles à qui l'on refuse injustement l'accès à des emplois réglementés;
- Accès insuffisant à des cours ou à des formations de mise à niveau reliés à l'emploi, à l'apprentissage des langues, ainsi qu'aux tests dans ces domaines;
- Manque d'uniformité des normes s'appliquant aux emplois réglementés, entre les provinces et les territoires;
- L'absence d'expérience de travail au Canada rend difficile l'obtention d'un emploi;
- La nature sporadique des interventions d'organismes non gouvernementaux qui s'efforcent d'appuyer les immigrants formés à l'étranger;
- Coûts et ressources : insuffisance d'informations au sujet des coûts et des ressources associés à la reconnaissance des qualifications;
- Complexité du défi : questions de traduction et d'authentification des qualifications, et caractère autonome des institutions d'évaluation; et
- Attitudes et approches : satisfaction avec le statut quo, complaisance et absence d'un sens d'urgence, présence d'une attitude ethnocentrique et de stéréotypie.

Un article publié récemment affirme que «les obstacles qui rendent difficile l'accès au marché du travail pour les immigrants sont systémiques »(McIssac, 2003). L'auteur cite comme principaux obstacles la non-reconnaissance des qualifications et de l'expérience par les employeurs canadiens, les institution d'enseignement et les organismes de réglementation professionnelle, tout en soulignant l'importance d'autres obstacles tels que: (1) l'omission de fournir aux futurs immigrants, avant leur départ pour le Canada, des renseignements au sujet de l'intégration au marché du travail; (2) la nécessité, pour les immigrants, de posséder des expériences de travail au Canada; (3) l'absence d'outils adéquats pour évaluer les qualifications; et (4) l'absence de programmes d'apprentissage de la langue dans le contexte de l'emploi et de programmes de transition permettant de combler certaines lacunes au niveau des qualifications.

Les obstacles à l'intégration des professionnels de formation internationale à notre économie sont bien connus. Par contre, les moyens de surmonter ces obstacles sont bien moins connus.

Approches systémiques et stratégies locales

Une étude de la documentation disponible démontre clairement qu'il existe une quantité d'initiatives et de programmes, au niveau national et dans un nombre grandissant de provinces – bien que d'aucuns diraient qu'ils sont insuffisants – destinés à atténuer les obstacles qui empêchent les professionnels de formation internationale de faire reconnaître leurs qualifications et leur expérience, et de trouver des emplois convenant à leurs capacités. Il est également clair, toutefois, que la plupart de ces initiatives sont soit ponctuelles, temporaires, ou ciblent un seul domaine d'emploi ou une seule région. En partie à cause de cela, quelques nouvelles initiatives ont été mises sur pied dans le but de promouvoir une approche générale et systématique envers l'élimination de ces obstacles. Une de ces initiatives a été crée dans la Région du Grand Toronto (RGT).

Le modèle de la Maytree Foundation

La Maytree Foundation (2002)[2] s'est fait le défenseur d'une approche plus globale en vue d'intégrer les travailleur immigrants à l'économie canadienne, Dans *Fulfilling the Promise: Integrating Immigrant Skills into the Canadian Economy*, la fondation, en collaboration avec Naomi Alboim, suggère une approche systémique pour favoriser l'intégration des immigrants qualifiés aux marchés du travail canadiens.

L'approche suggérée comprend plusieurs « éléments systémiques » que l'on peut résumer comme suit :

a) Mesures incitatives pour encourager les intervenants à collaborer à la création, à la prestation et à l'évaluation des programmes et des services, et pour encourager les immigrants à y recourir.

b) Services et programmes dans les domaines de l'information; services d'évaluation; conseils de spécialistes; et programmes de transition pour combler les lacunes identifiées.

c) La création d'un conseil des leaders, qui favoriserait la collaboration, identifierait les priorités et les liaisons, et en communiquerait les résultats.

Un des éléments essentiels de l'approche suggérée par Maytree est que tous les intervenants doivent travailler ensemble à identifier et à mettre en place des solutions. Il présente donc un avantage par rapport au présent système d'initiatives ponctuelles entreprises par différents intervenants sans grande intégration ou coordination.

Bien qu'il soit clair que les obstacles les plus importants à l'intégration des professionnels de formation internationale sont de nature systémique – et de ce fait hors

[2] La Maytree Foundation est une fondation charitable canadienne privée, qui appuie de façon active l'installation des réfugiés et des immigrants depuis 1987.

de portée des intervenants de la scène locale – il est également important que les solutions correspondent aux caractéristiques démographiques, aux besoins en main d'œuvre et aux tendances industrielles de chaque communauté (McIsaac, 2003).

Adapter les solutions à l'environnement local aide à assurer que les solutions reflèteront les priorités locales, tout en favorisant une collaboration et une coordination verticales et horizontales entre les gouvernements et leurs différents ministères. Il a été souligné que « les solutions nécessitent une approche coordonnée, qui engage tous les intervenants », et il est possible de suggérer un plan pour favoriser une intervention locale : réunir les intervenants appropriés, identifier les priorités locales, fournir des avis aux gouvernements provincial et fédéral, coordonner et intégrer les programmes et les initiatives.

Toronto Region Immigrant Employment Council (TRIEC)

La nécessité de disposer d'une stratégie locale pour intégrer au marché du travail les professionnels de formation internationale s'est également imposée dans la Région du Grand Toronto (RGT). Dans le cadre de ses efforts en vue de mieux intégrer ses immigrants, la ville de Toronto, en collaboration avec les principaux intervenants, a fait la promotion du concept d'un conseil local d'emploi des immigrants *(Toronto Region Immigrant Employment Council -TRIEC).*

Dans une large mesure, TRIEC est une adaptation locale du modèle national Maytree, en ce sens qu'il réunit tous les intervenants impliqués autour d'une table, et s'efforce de trouver des solutions appropriées au contexte local (en fait, la Maytree Foundation a servi d'organisme ressource pour la création du conseil proposé, et va vraisemblablement coordonner la création et le fonctionnement de son secrétariat). Les points suivants sont dignes d'intérêt :

- Le TRIEC représente une tentative en vue de solutionner la nature ponctuelle des autres initiatives qui visent à faciliter l'intégration au marché du travail des professionnels de formation internationale. En principe, TRIEC est conçu pour offrir une continuité, à l'aide d'une structure régionale qui réunit autour de la même table tous les intervenants majeurs.
- Sans relation avec ce qui précède, le modèle TRIEC tente de trouver une solution au problème de viabilité qui a nui à un grand nombre d'initiatives ponctuelles, en établissant un Conseil central et en cherchant à obtenir un financement de base pour ses opérations. Il reste évidemment à voir si le Conseil réussira réellement à établir un tel financement et un engagement de la part des principaux intervenants, mais l'approche adoptée pour relever ces défis est des plus appropriée.
- Le TRIEC est également conçu pour être flexible; il a recours à des groupes de travail pour régler les questions nouvelles ou urgentes, et profite ainsi des expertises et des ressources appropriées dont il a besoin.

2. CRÉER UNE STRATÉGIE POUR OTTAWA

CONTEXTE

Ce projet a été financé sous l'égide de l'Initiative du secteur bénévole de l'ancien Développement des ressources humaines Canada.[3] Les objectifs spécifiques du projet étaient : 1) de mettre au point une stratégie communautaire pour appuyer l'intégration des professionnels de formation internationale dans le marché du travail; 2) d'établir et de coordonner une approche renouvelable pour évaluer et reconnaître les compétences et les qualifications; et 3) d'aider à développer la capacité du secteur bénévole. Une exigence fondamentale du projet était de concentrer les efforts au niveau des groupes professionnels individuels, pour s'assurer de favoriser un jumelage entre la disponibilité des professionnels formés internationalement, et de la demande pour des travailleurs dans leurs domaines de spécialisation. Le projet impliquait donc l'établissement de groupes de travail dans cinq domaines professionnels : enseignement, génie, médecine, nursing et maçonnerie, avec au sein de chaque groupe des représentants de la communauté des immigrants, des agences de services, des employeurs, des organismes de réglementation, des institutions d'enseignement ou de formation, ainsi que d'autres personnes qui ont une expertise à apporter à cette partie du projet. Ces groupes professionnels ont été choisis parce qu'on prédit un niveau de demande raisonnable (présent ou à venir) pour des travailleurs dans ces catégories d'emploi, et qu'un nombre correspondant de professionnels de formation internationale se retrouve dans la base de données de LASI World Skills.

Deux ou trois rencontres ont eu lieu avec chaque groupe – sauf pour les médecins, pour qui un groupe de consultation a été tenu en octobre 2003, afin d'étudier la nature des obstacles à l'emploi et de trouver des solutions à cet effet. Le texte qui suit analyse les processus qui ont mené aux réunions des groupes professionnels; décrit ensuite les obstacles et les solutions communs aux quatre groupes, et présente finalement les actions recommandées et les enjeux.

2.1 Processus

Au-delà des connaissances spécifiques que nous apportent l'identification des obstacles, des solutions et des actions qui découlent des discussions des groupes professionnels, une grande partie de la valeur ajoutée du projet provient de son approche originale, axée sur des professions spécifiques, en vue d'intégrer les professionnels de formation internationale au marché du travail local. Si on le compare aux modèles proposés ou aux stratégies existantes conçus pour faciliter l'intégration des professionnels de formation internationale dans l'économie, le projet d'Ottawa présente certaines caractéristiques uniques qui méritent qu'on s'y attarde. Ce qui suit décrit les étapes majeures qui ont jusqu'ici été entreprises dans le cadre du projet.

[3] L'ancien ministère Développement des ressources humaines Canada a été divisé en deux entités : Le ministère des Ressources humaines et Développement des compétences (RHDC) et le ministère du Développement social (DS).

Étape 1: Planification et gestion du projet

Une des principales prémisses du système est de se fier à des partenariats locaux pour créer et mettre en place une approche qui réponde aux conditions et aux besoins locaux, en utilisant les talents et les ressources disponibles, et qui puisse s'appliquer à d'autres domaines éprouvant des difficultés semblables. À Ottawa, ce partenariat comprend principalement Centraide/United Way Ottawa, le Centre syndical et patronal du Canada, et LASI World Skills, ainsi que d'autres intervenants majeurs impliqués au niveau de certains groupes professionnels spécifiques. Un comité de direction regroupant les trois niveaux de gouvernements, le monde du travail et des agences communautaires guide et surveille le projet. Les membres de ce comité ont travaillé en étroite collaboration avec des intervenants locaux, y compris la ville d'Ottawa et TalentWorks, du Centre de recherche et d'innovation d'Ottawa, pour assurer que le projet tire profit des autres initiatives de développement de la main d'œuvre et des exercices généraux de planification communautaire actuellement en cours.

Étape 2: Analyse de l'état de l'offre et de la demande au niveau de la main d'œuvre locale

Afin de satisfaire à l'une des exigences du projet – tenir compte des conditions du marché local du travail – nous avons effectué une analyse détaillée des conditions de l'offre et de la demande, en matière d'emploi, au niveau local. Notre objectif était d'assurer que les professions et métiers choisis satisferaient aux conditions suivantes : (1) qu'il existe un niveau de demande raisonnable – c'est-à-dire que l'offre n'excède pas la demande – afin que les professionnels de formation internationale aient une bonne chance de trouver un emploi dans leur domaine de spécialisation; (2) des prévisions de croissance d'emploi généralement favorables, afin que les occasions d'emploi existent raisonnablement à la fois à court et à moyen terme; et (3) la présence d'un bassin suffisant de professionnels formés au niveau international dans les domaines ciblés.

Afin de satisfaire aux conditions (1) et (2), nous avons sollicité la collaboration du bureau local de DRHC afin d'avoir accès à des données portant sur des professions spécifiques. Les données obtenues ont été combinées à celles d'autres sources – des données empiriques de recensement et de sondages sur la main d'œuvre – de façon à pouvoir produire des analyses détaillées de l'emploi au niveau de différentes professions. Du côté de l'offre, la base de donnée de LASI a été utilisée pour complémenter les autres données secondaires; elle a permis aux chercheurs d'avoir une bonne idée du nombre de professionnels de formation internationale vivant dans la région d'Ottawa qui cherchent un emploi dans leur domaine de formation. De récentes statistiques de Citoyenneté et immigration Canada ont également été obtenues, et ont aidé à établir un profil des immigrants de la région d'Ottawa, y compris leurs caractéristiques démographiques.

Étape 3: Identification des groupes professionnels à cibler

En combinant les données portant sur les tendances, l'offre, et la demande, l'équipe de recherche a été en mesure de dresser une liste restreinte des occupations qui satisfaisaient

aux conditions mentionnées plus haut. Voici deux observations relatives aux défis rencontrés en établissant cette liste :

1. Il existe très peu d'informations détaillées et à jour au sujet du marché du travail, au niveau local et par catégories d'emplois. Il est donc difficile d'obtenir une analyse précise et à jour des conditions de l'offre et de la demande à ce niveau;
2. Il est tout aussi difficile de brosser un tableau précis des immigrants qualifiés et disposés à travailler dans un domaine professionnel quelconque, puisque les bases de données existantes ne sont pas conçues à cette fin.

Ceci étant dit, l'accès à des renseignements détaillés sur le marché du travail est essentiel à toute approche destinée à faciliter une transition des travailleurs de formation internationale basée sur les besoins locaux et les conditions locales.

Étape 4: Rencontres des intervenants de professions spécifiques

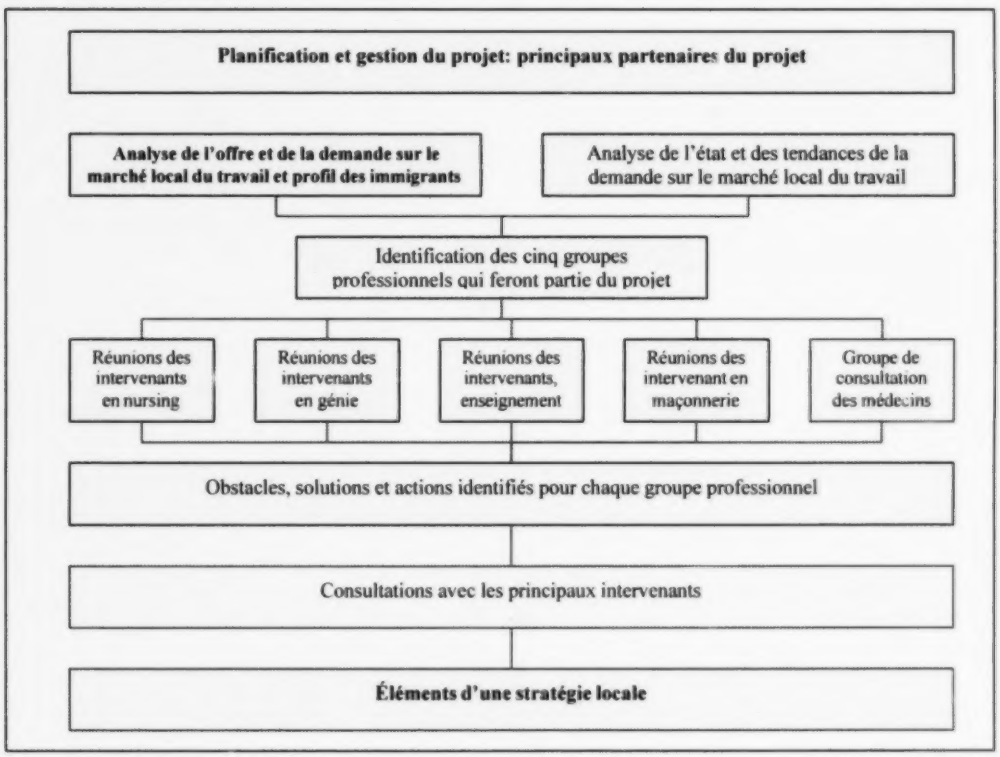
Les analyses du marché du travail et des profils d'immigrants ont permis de sélectionner cinq groupes professionnels dans le cadre du projet. L'étape suivante consistait à former des groupes de travail, pour chacune des professions, dont le rôle consisterait à identifier et à étudier :

1) Les obstacles et les questions qui influent sur l'intégration des professionnels de formation internationale au marché du travail;
2) Les solutions possibles aux obstacles et aux questions identifiées; et
3) Des recommandations ou actions qui pourraient constituer une direction stratégique en vue de favoriser l'intégration des travailleurs, et les éléments d'une stratégie locale.

La composition des groupes variait de l'un à l'autre, afin de refléter l'environnement réglementaire et le marché spécifique à chaque profession ou métier, mais comprenait généralement des représentants des groupes suivants :

- Des individus de formation internationale membres de la profession ou du métier sélectionné, employés ou non;
- Des agences de réglementation, ou les organismes responsables de l'accréditation;
- Des établissements d'enseignement;
- Des représentants des gouvernements local, provincial et fédéral responsables de l'emploi ou du développement professionnel;
- Les associations professionnelles ou les syndicats qui représentent les travailleurs; et
- Des employeurs.

Cadre du projet


Planification et gestion du projet: principaux partenaires du projet
Analyse de l'offre et de la demande sur le marché local du travail et profil des immigrants
Analyse de l'état et des tendances de la demande sur le marché local du travail
Identification des cinq groupes professionnels qui feront partie du projet
Réunions des intervenants en nursing
Réunions des intervenants en génie
Réunions des intervenants, enseignement
Réunions des intervenant en maçonnerie
Groupe de consultation des médecins
Obstacles, solutions et actions identifiés pour chaque groupe professionnel
Consultations avec les principaux intervenants
Éléments d'une stratégie locale

2.2 Obstacles et solutions

Une bonne partie des discussions survenues pendant les rencontres des groupes professionnels ont porté sur les obstacles spécifiques qui se dressent devant les professionnels de formation internationale, lorsqu'ils tentent de trouver un emploi dans leur domaine de spécialisation. La liste de ces obstacles est longue, et s'étend des difficultés à se procurer des renseignements sur le marché du travail *avant* d'arriver au Canada, jusqu'aux difficultés d'ajustement qui surviennent dans le milieu de travail après avoir trouvé un emploi. Cette section présente un aperçu de ces obstacles, en insistant spécialement sur les obstacles communs aux différents groupes. Cet exposé est structuré en fonction des différentes étapes que l'on retrouve depuis l'immigration jusqu'à l'intégration au marché du travail.

Tableau 1
Obstacles identifiés par les cinq groupes professionnels participants

Type d'obstacle	*Obstacle identifié par...*				
	Enseignants	*Ingénieurs*	*Maçons*	*Infirmières*	*Médecins*
1. Accès à l'information					
Manque de connaissances ou d'informations sur le processus d'accréditation	■			■	■
Manque de connaissances ou d'informations sur l'obtention d'un permis			■		
Manque de connaissances ou d'informations sur les occasions d'emploi			■		
Manque de connaissance des agences de service disponibles					
Manque de connaissances des services gouvernementaux disponibles	■				
2. Octroi de permis et accréditation					
Bureaucratie	■	■			■
Difficulté à obtenir des documents à l'étranger	■		■		
Exigences élevées ou peu réalistes au niveau de la documentation	■	■			
Coût de l'accréditation trop élevé				■	■
Manque de disponibilité d'une évaluation préalable des connaissances			■		■
3. Accès à des avis d'experts, à des appuis					
Absence de mentorat et/ou d'apprentissage	■				

■ Obstacles sérieux, fréquents ■ Obstacles mineurs, rares

4. Mise à niveau et formation					
Absence d'aide financière ou de programmes de transition					
Accès difficile à la formation académique ou de base					
Accès difficile à des cours de langue en milieu de travail					
Accès difficile ou manque de disponibilité de la formation technique					
Accès difficile aux programmes d'internat ou en résidence					
5. Connaissances des pratiques en milieu de travail au Canada					
Cercle vicieux : absence d'expérience canadienne / d'occasions d'emplois					
Manque de connaissance des normes et de la réglementation canadienne					
Manque de connaissance de la culture/des valeurs au travail					
6. Accès aux occasions du marché et aux emplois					
Difficulté à s'adapter ou manque de familiarité avec la culture					
Absence d'occasions d'emplois					
Absence d'aide au niveau des questions de mobilité					
Préjugé culturel, racisme, au moment de l'embauche					
Manque de contacts avec les employeurs					

Obstacles sérieux, fréquents Obstacles mineurs, rares

Source: Centre syndical et patronal du Canada, *Occupational Group Proceedings*, 2003.

Comme on peut le constater en consultant le tableau 1, la gamme d'obstacles que rencontrent les immigrants formés en tant qu'enseignants, maçons, ingénieurs, infirmières ou médecins est très vaste. Cette observation suggère qu'il n'existe pas d'obstacle prépondérant unique auquel doivent faire face les professionnels de formation internationale et, de ce fait, qu'il n'est pas possible de trouver une solution passe-partout pour éliminer cet obstacle. Ceci dit, voici quelques commentaires pertinents :

- *Le manque d'informations* sur les programmes et services disponibles a été mentionné par plusieurs participants. De plus, l'accès à des conseils et à des appuis de la part de spécialistes a été qualifié de déterminant pour réussir.
- *Le manque de contacts avec les employeurs* a été identifié comme obstacle très important par les participants de trois des quatre groupes professionnels, qui l'ont jugé un des obstacles les plus sérieux et les plus courants. Il est clair qu'il sera essentiel de travailler avec les employeurs pour créer une stratégie locale efficace.
- Le *manque d'expérience de travail au Canada* pouvant mener à des occasions d'emploi est tout aussi sérieux. Là encore, les participants de trois des quatre groupes professionnels ont qualifié cet élément d'obstacle sérieux et fréquent. Ils ont également souligné l'importance de comprendre la culture des milieux de travail canadiens.

- Les obstacles reliés à l'obtention d'un permis et à l'accréditation – tout particulièrement la bureaucratie, la difficulté d'obtenir de la documentation à l'étranger et des exigences élevées ou peu réalistes– ont été identifiées par un grand nombre de participants comme étant des obstacles fréquents.
- Le manque de connaissances de l'état du marché du travail et des occasions d'emploi a également été mentionné comme obstacle.

La plus importante conclusion générale que l'on puisse tirer de ce qui précède est sans doute que les obstacles sont uniques à chaque profession et à chaque métier, et qu'ils varient probablement considérablement d'un marché local à un autre.

2.3 Solutions recommandées et résultats du projet

Étant donné le nombre relativement important de solutions spécifiques identifiées et de recommandations faites par les différents groupes professionnels, cette section du rapport se penche sur les solutions qui peuvent avoir une application plus universelle, même si elles n'ont pas nécessairement été exprimées par tous les groupes professionnels, ou même par la majorité d'entre eux. Elles sont classées selon le type d'intervenant auquel elles s'adressent.

Tableau 2
Résumé des solutions spécifiques suggérées pour atténuer les obstacles
Par groupe d'occupation et par intervenant

Type d'intervenant	*Solution identifiée par...*				
	Enseignants	*Ingénieurs*	*Maçons*	*Infirmières*	*Médecins*
Organismes d'accréditation et d'octroi de permis					
• Créer un organigramme cla ir du processus d'accréditation	■				■
• Établir une ligne 1-800 bien publicisée ou un site Web	■				
• L'Ordre des enseignants et des enseignantes de l'Ontario devrait réviser sa trousse d'orientation	■				
• Utilisation plus efficace et généralisée de ERA (L'évaluation et la reconnaissance des acquis)			■	■	■
Institutions d'enseignement					
• Formation linguistique plus efficace et mieux ciblée		■	■	■	■
• Plus grande cohérence en formation; plus grand nombre de programmes obligatoires			■		
Employeurs					
• Les employeurs devraient faire connaître le plus tôt possible les pénuries	■		■		
• Les employeurs devraient communiquer leurs postes disponibles aux agences locales	■		■		
• Encourager l'assistance professionnelle afin d'aider à comprendre les aspects culturel du milieu de travail	■	■	■	■	■
Travailleurs de formation internationale					
• Certains pourraient offrir du mentorat aux moins expérimentés	■	■		■	
• Offrir de faire du bénévolat pour mieux connaître les employeurs et obtenir de l'expérience	■	■			
• Créer une association ou un réseau pour appuyer et aider les nouveaux venus	■				■
• Participer aux séminaires et aux foires d'emplois des employeurs	■	■			
• S'efforcer de rencontrer des employeurs et des enseignants de façon informelle; utilisation stratégique des courriels		■			
Agences locales au service des immigrants					
• Former des groupes de bénévoles locaux pour aider les immigrants tout au long du processus	■			■	
• Organiser des conférences ou des ateliers spécifiques aux différentes professions	■	■			
Associations professionnelles/syndicats					
• Aide au niveau du mentorat, du jumelage	■		■		
• Impliquer les syndicats dans le criblage et l'évaluation des candidats			■		

Gouvernement fédéral					
• Que le CIC fournisse aux nouveaux immigrants des trousses d'information spécifiques à chaque profession					
• Que le CIC se serve encore plus de l'Internet pour faciliter l'accès à des informations à jour					
• Que le CIC fournisse des listes détaillées des agences locales qui servent les immigrants					
• DRHC devrait travailler avec les organismes d'accréditation pour améliorer la reconnaissance					
• DRHC devrait mieux faire connaître son Programme des travailleurs étrangers					
Gouvernement provincial					
• Mieux adapter ses programmes d'aide financière aux immigrants					
Autres					
• Nécessité d'une meilleure coordination entre les agences gouvernementales					
• Créer des programmes d'encouragement pour les employeurs					

Source: Centre syndical et patronal du Canada, *Occupational Group Proceedings*, 2003.

Comme on peut le voir dans le tableau qui précède, certaines solutions sont partagées par les participants de plusieurs groupes professionnels. Par ailleurs, d'autres sont exclusives à certains groupes, au point d'avoir très peu de pertinence pour l'ensemble des groupes. En ce qui a trait au premier cas, les solutions suivantes ont été suggérées par quatre des cinq groupes : meilleur accès à une formation linguistique adaptée au milieu de travail; accès à un mentorat appuyé par des travailleurs de formation internationale plus expérimentés; et disponibilité de programmes d'aide financière mieux appropriés aux besoins particuliers des professionnels de formation internationale.

Au-delà de ce qui précède, le tableau 2 indique qu'une proportion importante des solutions proposées s'applique à seulement un ou deux des cinq groupes – ce qui n'est pas surprenant. Il est donc clair que les solutions aux problèmes identifiés par les différents groupes doivent convenir intimement aux besoins spécifiques et aux conditions de ces groupes individuels, ce qui rend difficile de suggérer un ensemble de solutions qui puisse répondre aux besoins de tous les groupes, tout en étant suffisamment spécifique et détaillé pour être utile.

3. LES LEÇONS APPRISES

Somme toute, une des principales leçons à tirer du projet est que *le processus* qui consiste à planifier en groupe, à former des partenariats et à réunir dans une même salle les intervenants au niveau d'un même groupe de professions peut représenter presque autant de valeur que les renseignements sur les obstacles et les solutions que produisent ces rencontres.

Il y a peu de surprises au niveau de la nature des obstacles et des solutions identifiées par les participants des groupes professionnels, bien que ce type d'information ne soit pas sans importance. Il est clair que l'information pourrait et devrait servir à créer un point central pour intervenir au niveau des intervenants individuels, sur la base de chaque groupe professionnel. Mais au-delà de cette constatation, plusieurs avantages ont découlé de la planification et de la mise au point d'un processus local destiné à identifier et à abolir les obstacles à l'intégration des travailleurs de formation internationale. En particulier :

- *Échanges informels de renseignements*: au cours des différentes réunions, plusieurs idées fausses au sujet, par exemple, des critères d'accréditation ou d'admission à l'université, ont été corrigées simplement par la présence de représentants des différents intervenants, qui ont eu l'occasion de clarifier leurs positions. De tels échanges se sont avérés plus efficaces, pour communiquer des renseignements importants et souvent complexes, que toute autre forme de communication.
- *Résultats directement reliés au projet*: Dans le cadre du projet, des réseaux de contacts formels et informels se sont développés; la visibilité des intervenants a augmenté; et certaines résultats spécifiques sont apparus:
    - Le Centre de recherche et d'innovation d'Ottawa (CRIO) a reçu des fonds de RHDC pour effectuer une recherche sur l'évaluation des besoins des immigrants à Ottawa.
    - Programme de transition : Le Ontario College of Education, la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario, LASI/World Skills et Skills for Change à Toronto, de même que des partenaires de plusieurs commissions scolaires et facultés d'éducation, vont mettre au point un programme de transition de 18 mois à l'intention des enseignants de formation internationale qui détiennent déjà un permis, mais ont besoin d'ajouter à leur expérience une expérience canadienne.
    - CAN: En se basant sur l'expérience acquise par ce projet, LASI/World Skills offre maintenant aux nouveaux arrivants un programme d'accès aux carrières. Le programme CAN (Career Access for Newcomers) va offrir des services d'emplois, adaptés à chaque secteur, aux professionnels de la santé, aux ingénieurs autres qu'en technologies de l'information, aux spécialistes de la finance et de la comptabilité, de même qu'aux enseignants. Ce partenariat comprend des organismes d'octrois de permis,

des institutions d'enseignement, des employeurs, des associations professionnelles, des partenaires communautaires et les gouvernements.

- *Création de liaisons locales*: Bien que ce soit plus difficile à mesurer, plusieurs des intervenants impliqués dans le projet ont créé des liaisons avec d'autres organisations, à la suite de leur participation aux discussions des groupes professionnels et des liens de confiance qui se sont établi à cette occasion. Le bureau local de DRHC, le bureau local de Ministère de la Formation et des Collèges et Universités, le CRIO, les collèges et universités locales, parmi plusieurs autres, ont tous établis des liaisons.
- *Consolidation des capacités locales*: Grâce à la mise en commun des ressources et au partage des expertises, plusieurs des organisations participant aux groupes professionnels ont été en mesure d'accroître leur propre capacité, soit en tirant profit des connaissances et des informations nouvellement acquises, soit en adaptant leurs pratiques pour tenir compte de nouvelles façons, plus collégiales, de « faire les choses ». Encore une fois, un tel renforcement des capacités est difficile à évaluer, mais des évidences anecdotiques suggèrent qu'il constitue un résultat important au niveau du projet.

Une autre leçon importante à tirer du projet est l'importance de cibler les interventions du projet en se basant sur de sérieuses analyses du marché du travail. Il ne servirait pas à grand chose de mettre au point des interventions dans des secteurs d'emploi pour lesquels la demande est faible, ou peu de professionnels de formation internationale sont disponibles. De même, de vastes stratégies à portée universelle – ignorant les conditions de l'offre et de la demande au niveau de chaque profession – auraient, à notre avis, peu de chances de succès.

Il est clair qu'en dépit de certaines de ces préoccupations, le processus qui consiste à réunir tous les intervenants entraîne de nombreuses retombées positives.

4. UNE STRATÉGIE POUR OTTAWA

Comme nous avons pu le constater dans les sections précédentes, les problèmes sont généralement bien reconnus. Toutefois, on s'entend moins bien sur la stratégie qu'il faudrait mettre en place pour offrir une solution globale. Pour les immigrants, le processus d'établissement et d'intégration est complexe, et implique plusieurs instances. Il est fragmenté et déroutant. Il est nécessaire d'adopter une stratégie locale globale, qui permette d'éliminer les obstacles à l'intégration des professionnels de formation internationale.

La situation actuelle

Au-delà des obstacles spécifiques qui se dressent devant les immigrants, et que nous avons décrit plus haut, les politiques et services manquent de coordination verticale. Et en dépit du fait que les immigrants s'établissent dans des villes et de grandes municipalités, il n'existe aucun mécanisme officiel et efficace pour permettre aux municipalités, ou à d'autres intervenants majeurs, de participer au processus d'intégration.

Plusieurs niveaux de gouvernements offrent présentement certains appuis. Au niveau fédéral, les ministères de l'Immigration canadienne, de Ressources humaines et Développement des compétences (RHDC), Industrie Canada et Patrimoine canadien. Au niveau provincial, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités, et Citoyenneté et immigration. La ville d'Ottawa fournit également une variété d'appuis et de services. Au sein d'un même gouvernement, plusieurs ministères sont généralement impliqués, et on remarque une absence évidente de planification et de coordination.

De leur côté, les institutions d'enseignements telles que les collèges et les universités, de même que les organismes de réglementation et d'accréditation, au niveau de chaque corps de métier ou de chaque profession, imposent aussi leurs propres exigences.

Il en résulte un sentiment de frustration, du sous-emploi et du chômage. Plusieurs immigrants de notre ville sont d'avis que ceux qui prétendent faciliter leur intégration au marché du travail n'ont pas rempli leurs promesses. En dépit de leurs efforts, ils sont d'avis qu'on les empêche de pratiquer la profession ou le métier pour lequel ils ont été formés.

Ottawa a besoin d'une stratégie locale pour aider à intégrer les professionnels de formation internationale au marché du travail, une stratégie établie à partir des programmes et services existants. Elle servirait en outre à renforcer les liaisons actuelles et à en créer de nouvelles. Ottawa a besoin d'une stratégie qui puisse subsister à long terme.

Une telle stratégie :

- Adopterait une approche multi-intervenants;
- Se développerait à partir des services et programmes existants;

- Renforcerait les liaisons existantes et en créerait de nouvelles; et
- Serait flexible afin de réagir aux changements économiques

Il est important que tous les intervenants soient impliqués, car aucun groupe ou organisme est en mesure, seul, de surmonter les obstacles identifiés. La stratégie préconise un rôle pour chacun.

Gouvernements:

- Meilleure coordination entre tous les niveaux : ville d'Ottawa, Gouvernement de l'Ontario (Ministère de la Formation et des Collèges et Universités, Ministère des Affaires civiques et de l'Immigration, Ministère de l'Éducation), Gouvernement du Canada (Citoyenneté et Immigration Canada, Patrimoine canadien, Ressources humaines et Développement des compétences, Industrie Canada);
- Coordination interministérielle;
- Fourniture de renseignements précis et à jour sur les marchés du travail.

Éducation et organismes d'octroi de permis:

- Plus grande coordination entre les intervenants;
- Collaboration avec les organismes provinciaux pour mettre au point des mécanismes de reconnaissance mutuelle et de portabilité des évaluations entre les différents secteurs;
- Création d'outils d'évaluation des compétences;
- Collaboration en vue de combler les lacunes.

Employeurs:

- Devenir les champions de la cause;
- Parrainer des programmes d'expériences de travail (internats, jumelages);
- Mettre au point des programmes de mentorat;
- Travailler avec les syndicats pour créer des programmes d'apprentissage de la langue en milieu de travail;
- Identifier les besoins spécifiques des employeurs du secteur public et privé.

Syndicats:

- Participer de façon active à la stratégie;
- Travailler avec les employeurs pour mettre au point des programmes d'apprentissage de la langue en milieu de travail;

- Inciter leurs membres à participer à des programmes de mentorat.

Organisations bénévoles:

- Faciliter une meilleure coordination entre les différents programmes et services;
- Fournir aux immigrants des informations et des liaisons au niveau de la formation, de l'accréditation, des programmes et des services;
- Réagir promptement aux changements survenant dans la communauté.

Proposition

En nous basant sur la recherche effectuée dans le cadre de ce projet, *nous suggérons l'établissement d'un conseil du leadership local, qui impliquerait tous les intervenants de la région d'Ottawa en une approche intégrée fondée sur la collaboration.* Son objectif serait d'améliorer l'accès des immigrants au marché du travail. Les membres du conseil comprendraient des représentants des employeurs, des syndicats, des institutions post secondaires, des organismes de réglementation des professions, des associations d'immigrants, des agences communautaires et de tous les niveaux de gouvernements.

Rôles possibles du conseil

1. Aider à créer un pont dynamique et viable, pour relier les compétences des immigrants aux besoins du marché du travail à Ottawa.

2. Inviter les leaders d'une vaste gamme d'intervenants à travailler ensemble pour créer des solutions axées vers l'action.

Le Conseil aiderait à promouvoir, auprès des employeurs et des résidents de la région, l'intégration des immigrants au marché du travail.

Dans le but de faire progresser le débat sur la nature des prochaines étapes, et en vue de jeter les bases d'un plan à court et moyen terme permettant la création d'un conseil du leadership éventuel, voici quelques réflexions sur certaines des actions que ce conseil pourrait entreprendre :

- *Établir des groupes de travail qui aideraient à promouvoir et à créer des programmes en vue de fournir des internats, du mentorat, et des appuis financiers.*

À titre d'exemple, mentionnons CareerBridge, un programme d'internat novateur conçu pour aider les organisations canadiennes, dans tous les secteurs, à recruter de récents immigrants hautement qualifiés qui possèdent une expérience et une formation internationale extrêmement précieuse. CareerBridge travaille avec les employeurs pour fournir des internats payés aux nouveaux immigrants qui se qualifient pour occuper des postes intermédiaires ou supérieurs. Serait-il possible de créer des programmes

semblables pour les professions réglementées, en tenant compte des autorités de réglementation? Serait-il possible de créer des expériences semblables au sein des syndicats?

- *Coordonner ses activités avec celles de groupes existants, tels que TalentWorks et la ville d'Ottawa.*

La ville d'Ottawa, par le biais d'Ottawa Partnership, et TalentWorks, du CRIO, ont tous deux mis sur pied des initiatives au niveau des besoins à venir de main d'œuvre à Ottawa. Il sera important de coordonner les activités du conseil proposé avec les leurs.

- *Créer un inventaire des programmes et services existants.*

Il existe plusieurs activités au niveau de la ville, de la province et du pays. Le défi consistera à construire à partir de ces activités, en évitant le chevauchement. Une priorité devrait être de recenser ces programmes et services, et d'en identifier les lacunes. Il devrait alors être possible de combler ces lacunes en créant des programmes novateurs d'intégration au marché du travail, qui utiliseraient les infrastructures de prestation de services actuelles.

- *Coordonner l'initiative d'Ottawa avec celles des autres villes.*

Plusieurs initiatives similaires existent déjà dans d'autres villes canadiennes, comme Toronto et Halifax. Ottawa devrait profiter de leurs expériences. Certains de ces programmes novateurs ont été financés par le ministère ontarien de la Formation et des Collèges et universités. Serait-il possible d'entreprendre de tels programmes à Ottawa? La récente annonce d'un programme de transition pour les enseignants, commandité par le Ontario College of Education et World Skills, est un bon exemple de cette approche.

- *Estimer l'importance et les sources possibles du financement nécessaire pour faire fonctionner le conseil de façon plus permanente.*

Il a clairement été établi, au cours des discussions, qu'il est nécessaire de régler la question de la viabilité, si l'on veut s'occuper adéquatement des questions d'intégration à court et à long terme. Dans ce contexte, il est essentiel de bien comprendre les éléments nécessaires à la création du conseil.

- *Effectuer une analyse du marché du travail local, pour aider à identifier les interventions prioritaires.*

Bien que le conseil du leadership, tel que suggéré, s'impliquerait vraisemblablement dans tous les aspects de l'intégration des professionnels de formation internationale au marché du travail d'Ottawa, il est clair qu'il ne posséderait pas les ressources – ce qui ne serait d'ailleurs pas approprié – pour adopter une approche généralisée envers l'intégration. Dans ce contexte, il serait logique de concentrer son attention au niveau des professions pour lesquelles on anticipe une demande ET où il existe un bassin de travailleurs de formation internationale, possédant ou non un emploi. Il faudra pour ce faire disposer de renseignements à jour sur le marché du travail local.

- *Créer des activités d'évaluation des besoins pour certaines professions ou certains groupes ethniques.*

Même si ce projet a révélé beaucoup de choses au sujet des obstacles spécifiques qui confrontent certaines professions, il existe des lacunes au niveau de nos connaissances des autres professions qui attirent une proportion importante de travailleurs de formation internationale. De même, il est possible que certains groupes de professionnels de formation internationale doivent faire face, en raison de leurs caractéristiques ethniques ou linguistiques, à des obstacles particuliers qui ne s'appliquent pas aux autres groupes. Pour cette raison, il pourrait être indiqué de mieux se renseigner sur ces groupes, en vue de créer et de mettre en place des stratégies de travail qui répondent à leurs besoins.

Conclusion

Le défi qui nous attend consiste à mettre au point un cadre transparent et accueillant pour tous les intervenants. Il sera important de définir une stratégie qui réponde à tous les besoins, tout en étant suffisamment flexible pour accommoder les besoins individuels. La croissance à venir de la ville d'Ottawa dépendra du succès de l'intégration des professionnels de formation internationale au marché du travail. Pour y parvenir, il faudra que tous les intervenants engagent temps et ressources, car nous avons tous un rôle à jouer à ce niveau.